



# **A crise da energia elétrica e o seu custo**

*Flávia Lefèvre Guimarães*

## RESUMO

Este artigo apresenta uma retrospectiva das principais alterações regulatórias que impactaram as políticas públicas de acesso ao serviço público essencial de distribuição de energia elétrica, especialmente pelo foco dos interesses e direitos dos consumidores residenciais, inclusive os de baixa renda. A retrospectiva parte de 1995 – data da edição da Lei Eliseu Rezende, por meio da qual a sistemática de definição da estrutura tarifária sofreu forte modificação, dentro do contexto de preparar o setor elétrico para as privatizações iniciadas no bojo da reforma do Estado a partir do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

---

**Palavras-chave:** distribuição de energia elétrica; estrutura tarifária; Aneel; setor elétrico; baixa renda.

## ABSTRACT

*This article presents a retrospective review of the main regulatory changes impacting public policies concerning the access to the essential public service of electricity distribution, especially by focusing on the interests and rights of household consumers, including low-income consumers. The retrospective analysis starts in 1995 – the date of enactment of the Eliseu Rezende Law, whereby the methodology for defining tariff structure was deeply altered within the context of preparing the electricity sector for privatization started in the wake of the State Reform by the government of President Fernando Henrique Cardoso.*

---

**Keywords:** *distribution of electric energy; tariff structure; Aneel [Brazilian Electricity Regulatory Agency]; energy sector; low income.*

**E**stamos enfrentando uma das mais graves crises no setor elétrico: cenário de escassez de energia e explosão do valor das tarifas, cujos efeitos já se revelam, como a redução drástica dos níveis de consumo e a inadimplência. Para entendermos esse cenário, com vistas a adotar medidas corretivas, é importante ter em foco os últimos anos e suas principais mudanças institucionais.

Nessa perspectiva, é obrigatório olharmos para o passado recente, quando a Constituição Federal e as constituições estaduais foram emendadas para viabilizar a delegação de funções exercidas exclusivamente pelo Estado para a iniciativa privada.

Estamos falando das privatizações que, no setor elétrico, se iniciaram a partir de 1995. A partir do modelo adotado, inspirado no britânico, iniciamos um processo que implicou a perda pelo poder público do controle sobre o serviço público essencial de energia elétrica e seus principais recursos naturais. E esse fato é grave não só por suas consequências sociais e econômicas, mas também porque, de acordo com a Constituição Federal (art. 21, inc. XII, b), a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, assim como a articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos, são de competência exclusiva da União e deveriam servir ao papel estratégico que possuem.

O processo de desestatização se iniciou no governo do então presidente Fernando Collor de Melo, com a aprovação da Lei 8.031/1990 (Programa Nacional de Desestatização) para a reforma do Estado, e se aprofundou com o governo de Fernando Henrique Cardoso, refletindo nos governos estaduais que aprovaram leis de desestatização para a privatização das distribuidoras estaduais.

Em 1995 foram privatizadas a Cerj e a Light, mesmo antes de estar constituída a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – órgão regulador e fiscalizador do setor, instituído pela Lei 9.427/96, que só foi regulamentado depois da edição do Decreto 2.335, de 6 de outubro de 1997.

O modelo de privatização foi extremamente criticado à época e questionado judicialmente pelos partidos de esquerda, que apresentavam um modelo alternativo para garantir a necessária expansão do setor elétrico, sem ignorar as garantias legais de acesso à energia elétrica e observando princípios de universalização e modicidade tarifária.

Entretanto, quando em 2003 o presidente Luís Inácio Lula da Silva foi eleito, nomeou como ministra de Minas e Energia a hoje presidente Dilma Rousseff, que apresentou novo plano para o setor, acirrando o viés neoliberal que assolou o setor elétrico nos governos anteriores e nos conduzindo à atual circunstância de especulações e desrespeito aos direitos dos consumidores.

---

**FLÁVIA LEFÈVRE GUIMARÃES** é conselheira fiscal da Proteste.

Apresenta-se, a seguir, um retrospecto, em ordem cronológica, das medidas que mais prejudicaram o consumidor ao longo dos últimos 20 anos.

## FIM DO SUBSÍDIO CRUZADO A PARTIR DE 1995 (LEI ELISEU REZENDE)

Para promover a desverticalização do setor elétrico, foi editada a Lei 8.631/93, chamada Lei Eliseu Rezende, de acordo com a qual foi eliminada a remuneração garantida, que não só permitia subsídio cruzado entre as diversas classes de consumidores, mas também viabilizava que empresas até então estatais, que atuavam em grupos econômicos formados por geradoras, transmissoras e distribuidoras, pudessem praticar tarifas módicas em localidades e regiões do país onde não havia consumidores com renda suficiente para garantir o retorno dos investimentos que se faziam necessários.

Com a aplicação da Lei Eliseu Rezende, os usuários com menor consumo – de 0 a 30 kW – sofreram um aumento real de 321,54%, entre junho de 1994 a agosto de 1999, enquanto os usuários com maior consumo tiveram uma redução na tarifa de 14,69%.

Além disso, o consumo era tarifado em regime de cascata, com descontos de até 200 kWh/mês. Também os descontos em cascata foram diminuídos e, posteriormente, extinto esse tipo de cobrança, com o pagamento da tarifa cheia desde o primeiro kWh consumido.

Por força das mudanças, em 1995, o consumidor pagava em média no Brasil R\$ 80,23 por kWh/mês, enquanto o consumidor industrial pagava R\$ 26,12 e o consumidor comercial, R\$ 93,36. Em 2003, a tarifa média por kWh/mês era de R\$ 241,98 para consumidores residenciais, R\$ 130,54 para industriais e R\$ 223,08 para usuários comerciais. Inverteu-se, então, o subsídio cruzado.

Importante notar também que o fim da remuneração garantida aos agentes econômicos de distribuição levou a que os consumidores das regiões mais pobres do país pagassem mais pela energia elétrica.

Considerando que a maioria das distribuidoras passaram a ser privadas, as tarifas sociais praticadas até a privatização com base em portar-

rias editadas pelo antigo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) deixaram de ser praticadas e, conseqüentemente, milhões de consumidores tornaram-se inadimplentes e ligações clandestinas proliferaram-se, desorganizando o setor.

Considerando que a energia elétrica é serviço essencial para a garantia de condições mínimas de dignidade de vida, era fundamental que, diante da mudança da lógica que passou a reger a administração das distribuidoras por grandes grupos econômicos privados, o poder público adotasse medidas regulatórias para assegurar equilíbrio na relação entre consumidores e concessionárias. Mas nenhuma ação por parte da Aneel ou do Ministério de Minas e Energia foi adotada na direção de garantir o acesso especialmente para os consumidores de baixa renda, como determinam o art. 175 da Constituição Federal, o art. 22 da Lei de Concessões e o art. 6º do Código de Defesa do Consumidor.

## CRISE DE 2001 (LEI 10.438/2002)

Em 2001 falhas no modelo de privatização do setor somadas a questões climáticas levaram o Brasil a um cenário de crise, sendo que os consumidores se viram obrigados a reduzir em 20% o consumo, sob pena de pagamento de multa, além de amargar aumento real de tarifa, definido pela Lei 10.438/2002. Essa lei também instituiu o seguro antiapagão – R\$ 0,0057 por kWh –, administrado pela Comercializadora Brasileira de Energia Elétrica, para custear o pagamento de aluguéis de usinas termoeletricas que serviriam de *backup* em caso de desabastecimento no sistema hídrico, e estabeleceu recomposição tarifária extraordinária em benefício das distribuidoras, com um aumento real, além da correção monetária, para a classe residencial de 2,9% e de 7,9% para as demais classes de consumo.

O aspecto positivo dessa lei foi a instituição de nova sistemática de tarifa social de baixa renda a ser aplicada em todo o país. Porém, os critérios adotados restringiam o alcance da medida, deixando os consumidores mais pobres em situação de grande vulnerabilidade, e, por outro lado, contemplavam indevidamente consumidores de alta renda.

A Proteste – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor juntamente com o Procon-SP ajuizaram ação civil pública e conseguiram liminar que vigorou por cinco anos no país, garantindo o benefício da tarifa social para mais de 6 milhões de unidades consumidoras, até a edição da Lei 12.212/2010, que trouxe novos critérios, mais adequados à realidade social brasileira.

## MERCADO ATACADISTA DE ENERGIA (RESOLUÇÃO 423/2002)

Regulamentando a Lei 10.438/2002, a Aneel editou a Resolução 423, tendo sido editada também a Lei 10.433/2002, que instituíram o Mercado Atacadista de Energia (MAE), pessoa jurídica de direito privado, formada e dirigida por concessionárias, permissionárias e autorizadas de energia elétrica, que passaram a ter o controle sobre os preços da energia no país e, indiretamente, sobre as tarifas praticadas junto ao consumidor final. A resolução atribuiu ao MAE a responsabilidade pela coordenação e realização dos leilões de energia, inclusive da denominada “energia velha”.

Ou seja, as tarifas de energia elétrica, para o consumidor final, passaram a ser reguladas com base no interesse privado, em total e injustificável desrespeito ao interesse público, à natureza jurídica do serviço essencial de energia elétrica e, portanto, de forma contrária à Constituição Federal e aos princípios da modicidade.

## ERRO DE REAJUSTE

Tendo sido provocado pela Câmara dos Deputados Federais, o Tribunal de Contas da União, por intermédio da Secretaria de Fiscalização das Desestatizações (Sefid) – órgão técnico desse tribunal, de reconhecida excelência –, constatou vultoso desequilíbrio econômico nos contratos de concessão de distribuição em desfavor dos consumidores e de toda a sociedade brasileira.

Diante do fato revelado foi instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito, pois, de acordo com o relatório da Sefid, as empresas teriam se apropriado indevidamente de mais de R\$ 10 bilhões, sem que a Aneel tomasse providências efetivas para evitar o enorme desequilíbrio contratual.

Depois de revelado o erro na metodologia de reajustes anuais, que perdurou por mais de sete anos, a própria Aneel, em entrevista concedida pelo então superintendente de regulação econômica ao jornal *Folha de S. Paulo*, em outubro de 2009, afirmou o seguinte: “Nós temos plena certeza de que esse é um dinheiro que não pertence à distribuidora. [...] Se isso for levado à justiça, dificilmente as distribuidoras terão como ganhar essa causa”.

Entretanto, apesar de ter sanado a irregularidade no método de reajuste, a Aneel negou-se a dar tratamento aos efeitos pretéritos decorrentes dos erros de reajuste, que geraram a apropriação indevida, sob o argumento de se garantir segurança jurídica às empresas.

Ficou gritante a ilegalidade da atuação da Aneel, que, desde a Portaria 25 de 2002, editada pelos ministérios de Minas e Energia e da Fazenda, dispunha de importante ferramenta regulatória para promover as compensações necessárias nos momentos de reajustes tarifários, a fim de assegurar o equilíbrio econômico financeiro dos contratos, mas não a utilizou e resiste até hoje a reequilibrar as tarifas. O Ministério Público Federal e diversas entidades de defesa do consumidor, entre elas a Proteste, ajuizaram ações civis públicas que ainda não foram julgadas.

## PREÇO DE LIQUIDAÇÃO DE DIFERENÇA E MERCADO SPOT

Eleito, o presidente Lula nomeou como ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff e, como uma das primeiras medidas do governo, instituíram-se novas regras para a comercialização de energia elétrica, bem como para o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, por intermédio do Decreto 5.163/2004.

Esse decreto teve como resultado a elevação do preço de liquidação das diferenças relativas aos leilões de energia realizados sob as novas regras, gerando incentivos para que agentes como geradoras e certos consumidores livres passassem a concentrar seus esforços na especulação da energia elétrica no mercado *spot*.

Com a nova sistemática de leilões, geradoras deixaram de negociar no mercado livre e de comparecer às licitações, forçando as distribuidoras e consumidores livres a liquidar (comprar) energia elétrica a preços exorbitantes no mercado *spot*, para que conseguissem cumprir seus compromissos perante seus clientes e manter o funcionamento de suas linhas de produção. Da mesma forma, algumas empresas (consumidores livres) com contrato de fornecimento de energia elétrica ainda vigente, tendo em vista os altos lucros propiciados pela liquidação no mercado de curto prazo, interromperam sua produção a fim de economizar a energia elétrica e revendê-la, especulando no mercado *spot*.

E, diga-se, a Aneel reconhece plenamente a existência de poder de manipulação de mercado detido pelas empresas geradoras, como deixou expresso na Nota Técnica nº 84/2014-SEM/Aneel, na qual se encontra o seguinte:

“[...] No setor elétrico essas falhas são acentuadas pelo fato de existirem poucos competidores relevantes, que podem atender parcela significativa do mercado, principalmente em razão dos elevados custos necessários para entrar no mercado. [...]. Assim, agentes de geração que controlam uma parcela significativa do mercado ou estão localizados em pontos estratégicos do sistema podem manipular o preço *spot* do mercado, atuando individualmente ou em conjunto [...] na intenção de maximizar seus lucros. [...] O exercício dessa habilidade por parte de um ou mais agentes não é visto na economia como uma conduta condenável ou passível de punição, é simplesmente uma forma racional de comportamento que, no entanto, prejudica a competição, comprometendo, assim, a eficiência do mercado”.

Esse entendimento da Aneel ignora que, no caso de serviços públicos essenciais, a regra é a do menor lucro, conforme as mais balizadas lições de direito administrativo. Hely Lopes Meirelles, em seu livro *Direito Administrativo Brasileiro*, ensina que:

“A regulamentação e controle do serviço público e de utilidade pública caberão sempre e sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalida-

de de sua prestação aos usuários. O fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos à Administração Pública, não retira do Estado seu poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los, exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para sua prestação ao público. [...]

O fim precípua do serviço público ou de utilidade pública, como o próprio nome está a indicar, é servir ao público e, secundariamente, produzir renda a quem o explora. Daí decorre o dever indeclinável de o concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado”.

## MEDIDA PROVISÓRIA 579/2012 (LEI 12.783/2013)

O pouco tempo decorrido desde a edição da Medida Provisória 579/2012 já é suficiente para demonstrar que se perpetrou outro erro grave e de proporções avassaladoras, fragilizando especialmente as geradoras públicas, levando o setor elétrico a ser dependente de recursos do governo federal e dos aportes do Tesouro Nacional. À medida tem sido atribuída a pecha de “desmonte do setor elétrico”. A dívida do setor hoje alcança mais de duas dezenas de bilhões de reais contraída pelas concessionárias nos últimos três anos, cujo peso já está recaindo sobre o consumidor pela via dos processos de revisões extraordinárias.

O aumento médio para o consumidor residencial resultado do processo de endividamento das empresas frente ao sistema financeiro é de 39% no início de 2015, sem contar o impacto dos aumentos decorrentes das bandeiras tarifárias.

## BANDEIRAS TARIFÁRIAS (RESOLUÇÃO NORMATIVA N. 547, DE 16 DE ABRIL DE 2013)

O cenário de escassez, que não se deve apenas a razões climáticas, mas à desorganização regulatória do sistema, especialmente à nova



sistemática de leilões e à Medida Provisória 579, convertida na Lei 12.783/2013, levou a que a Aneel passasse a aplicar, a partir de janeiro de 2015, as bandeiras tarifárias.

Trata-se de medida que permite o repasse do custo de aquisição de energia térmica pelas distribuidoras para os consumidores no mês subsequente. Janeiro, fevereiro, março e abril de 2015 estão com a bandeira vermelha, o que implica acréscimo na tarifa de R\$ 5,50 por 100 kWh/mês consumidos. Com a bandeira amarela, o aumento é de R\$ 2,50 por 100 kWh/mês.

Essa medida afronta o regime jurídico estabelecido para os serviços públicos essenciais, pois repassa para o consumidor o risco da atividade econômica, contrariando o que dispõem a Constituição Federal e o Código de Defesa do Consumidor.

Além disso, quando se paga a conta de luz, não se paga só a quantidade de energia consumida, mas também os diversos encargos para garantir a segurança do sistema.

Mais especificamente quanto ao custo da energia produzida por usinas térmicas, é preciso lembrar que durante anos pagamos o “seguro antiapagão”, criado justamente para garantir segurança ao sistema.

Alega-se que essa medida contraria a lógica do Plano Real, que determina reajustes e repasse de custo exclusivamente no período anual. Entretanto, por medida provisória, o governo criou uma exceção para a energia elétrica – Medida Provisória 2.227/2001.

Um dos mais graves efeitos das bandeiras tarifárias é serem altamente inflacionárias, já que a energia é um insumo básico para a indústria e comércio e compõe índices de correção monetária, que indexam cesta básica entre outros tantos produtos e serviços. Ou seja, prejudicam o sistema produtivo e, conseqüentemente, prejudicam duplamente o consumidor, que paga a tarifa mais cara e outros produtos e serviços também.

As modificações referidas têm implicado que o Brasil tenha uma das tarifas mais caras do planeta; o valor médio ao final de 2014 do MWh foi de R\$ 534,28. Entretanto, o Canadá, que tem uma matriz energética hidráulica semelhante à do Brasil, tem a tarifa média de R\$ 115,20 por MWh; e a média mundial está em R\$ 257,50 o MWh.

## A QUEDA DA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

A despeito do quadro de desrespeito ao princípio da modicidade tarifária com tarifas exorbitantes, a qualidade do serviço tem se deteriorado significativamente a partir de 2010 a cada ano que passa.

A Aneel passou a promover, a partir de 2009, alterações no modo de auferir a qualidade do serviço de distribuição e de penalizar as empresas pelo descumprimento das metas estabelecidas.

De acordo com as alterações instituídas por intermédio dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (Prodist) implantadas a partir de 2009, a Aneel estabeleceu o fim da penalização das distribuidoras pela violação dos indicadores coletivos de qualidade, quais sejam, o DEC e o FEC – duração e frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora.

A partir, então, de janeiro de 2010, as penalidades impostas às concessionárias de distribuição de energia elétrica passaram a se dar exclusivamente por meio de compensação na fatura de energia elétrica de cada uma das unidades consumidoras, sempre que ocorra violação dos padrões de continuidade individuais, quais sejam, o DIC, o FIC – duração e frequência de interrupção por unidade consumidora – e o DMIC – duração máxima de interrupção por unidade consumidora.

A despeito de as normas ora em tela estabelecerem que as informações correspondentes à aferição dos indicadores de qualidade devem ser auditáveis e que as concessionárias têm o dever de enviar periodicamente as informações colhidas por elas à Aneel, o certo é que a capacidade de fiscalização, tanto do consumidor quanto da agência, tornou-se bastante limitada a partir das mudanças implantadas.

Isso porque, de acordo com o item 5.6.2, do Módulo 8 do Prodist, que trata da apuração dos indicadores coletivos, atribuiu-se às concessionárias o direito de não computarem como interrupção e má qualidade do serviço o que se denomina de “situações de emergência” e “dias críticos”, cujas definições constam do Módulo 1 do Prodist.

Além do inconveniente de a atividade de apuração do que se denomina de situação de emergên-

cia e dias críticos ficar sob o controle exclusivo das concessionárias – de modo auditável pela agência, é certo, mas *a posteriori* –, a nova norma é bastante flexível e subjetiva, permitindo que o controle se dê pelo próprio agente regulado, sem gerar a devida penalização por grande parte das interrupções que terminam por ser expurgadas do cômputo dos índices de violação de continuidade de prestação do serviço. Essas modificações têm implicado degradação radical na qualidade de prestação do serviço.

O quadro tecido acima permite concluir que desde a privatização do setor elétrico as tarifas subiram muito, e os padrões de qualidade de prestação dos serviços, ao invés de melhorar, pioraram. Esses resultados se devem ao modo de conduzir o setor, protegendo prioritariamente o interesse econômico dos agentes econômicos e deixando de considerar os direitos do consumidor a serviços públicos essenciais.

O sistema de regulação do setor precisa passar por uma profunda revisão, resgatando os valores que moldam o regime jurídico atribuído aos serviços públicos. No caso da energia elétrica, a Lei de Concessões (art. 6º) estabelece que serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Sendo consequente e responsável, é preciso admitir que as concessionárias brasileiras em geral não têm atendido de forma plena a nenhum dos requisitos legais, de modo que o papel estratégico da energia elétrica para o desenvolvimento econômico e social do país e como instrumento de distribuição de justiça social está fortemente comprometido, sem que o poder público cumpra suas atribuições legais e atue de forma eficaz para a racionalização e equilíbrio do setor elétrico.